Deutscher Bundestag **Drucksache 17/6313**
17. Wahlperiode 29. 06. 2011

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Effektive Regulierung der Finanzmärkte nach der Finanzkrise

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die deutsche Wirtschaft wächst seit einiger Zeit deutlich, trotz der verheerenden Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahre und der darauffolgenden Staatsschuldenkrise. Neben den entschlossenen und gezielten Stabilisierungsmaßnahmen während der Krise haben die zügig und konsequent eingeleiteten strukturellen Reformen des Finanzmarktes einen zentralen Beitrag hierzu geleistet. Das regulatorische Korsett für die Finanzwirtschaft wurde deutlich gestrafft, ohne gleichzeitig ihre hohe volkswirtschaftliche Bedeutung als Kreditversorger für die deutsche Wirtschaft zu beeinträchtigen.

Zahlreiche Vorhaben sind inzwischen auf den Weg gebracht und verabschiedet worden. In bedeutsamen Bereichen ist die Umsetzung aber noch nicht abgeschlossen. Auch sind die Ursachen und Folgen der Finanzkrise noch nicht vollständig aufgearbeitet. Weitere Maßnahmen für eine verbesserte Finanzmarktregulierung müssen und werden folgen.

Ziel ist, mit einem leistungsfähigen und international konsistenten Regulierungsrahmen auf nationaler Ebene den Finanzmarkt krisenfest zu machen und auf europäischer wie globaler Ebene einen entscheidenden Beitrag für dauerhaft stabile Finanzmärkte zu leisten. Leitmotiv ist der von der Bundesregierung in den Erklärungen der Gruppe der zwanzig bedeutendsten Industrie- und Schwellenländer (G20) verankerte Beschluss, dass zukünftig kein Finanzmarkt, kein Finanzmarktakteur und kein Finanzmarktprodukt ohne angemessene Regulierung und Aufsicht sein darf.

Der Deutsche Bundestag begrüßt darüber hinausgehende Initiativen zur Stärkung von sozialen, ökologischen und ethischen Standards im Finanzsektor wie etwa die im Mai 2011 aktualisierten Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für multinationale Unternehmen oder die zahlreichen Selbstverpflichtungen der Finanzbranche. Primäres Ziel der Finanzmarktregulierung bleibt aber die Sicherung und Stärkung der Finanzmarktstabilität.

1. Stärkere und effektivere Regulierung der Finanzmärkte – eine positive Bilanz nach der Finanzkrise

Seit dem Höhepunkt der Finanzkrise wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um zukünftige Fehlentwicklungen zu vermeiden.

a) Erhöhung der Verlusttragfähigkeit der Finanzinstitute

Zu den zentralen Reformen gehören die Beschlüsse des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zu den neuen Eigenkapital- und Liquiditätsstandards für Banken (Basel III), die die G20-Staats- und Regierungschefs Ende 2010 indossiert haben. Nach den neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln können Verluste zukünftig besser von den Finanzmarktakteuren absorbiert werden. Basel III stärkt nicht nur die Verlusttragfähigkeit der einzelnen Bank, sondern auch die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors insgesamt. Auch für Europa gibt Basel III den Rahmen vor. Die EU-Kommission plant, ihren Rechtsetzungsvorschlag, mit dem Basel III in europäisches Recht überführt wird, im Sommer vorzulegen. Die Regelungen werden in Deutschland ab Januar 2013 zur Anwendung kommen.

Im Versicherungsbereich erfolgt mit Solvency II eine grundlegende Reform des Versicherungsaufsichtsrechts in Europa. Insbesondere die Eigenkapital- und Risikomanagementvorschriften für Versicherer werden modernisiert. Die Zusammenarbeit der Aufseher in Aufsichtskollegien und die Aufsicht über Versicherungsgruppen werden verbessert.

b) Verringerung von Fehlanreizen aufgrund impliziter Staatsgarantien

Für systemisch relevante Banken wurden mit dem Restrukturierungsgesetz vom 9. Dezember 2010 Instrumente geschaffen, um diese Banken schonend für die Stabilität der Finanzmärkte restrukturieren oder geordnet abwickeln zu können. Die Bankenaufsicht bekommt stärkere Eingriffsrechte, wenn Banken in einer Krisensituation sind. Geschäftsbereiche systemrelevanter Banken können künftig auf eine so genannte Brückenbank übertragen werden, während die nicht übertragenen Geschäftsbereiche abgewickelt werden können. Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen werden durch einen Fonds finanziert, der die Mittel zur Restrukturierung verwalten und einsetzen wird und ab 2011 durch Beiträge der Kreditwirtschaft gespeist wird (Bankenabgabe). Damit wird die Finanzwirtschaft erstmals für die Kosten zur Bewältigung einer Finanzkrise herangezogen. Zudem wird damit potentiellen Erwartungshaltungen an staatliche Hilfsmaßnahmen von in Schieflage geratenen Finanzinstituten entgegengewirkt.

Im Hinblick auf die internationale Verflechtung der Finanzmärkte ist die EU-Kommission aufgefordert, zügig einen europäischen Legislativvorschlag für die grenzüberschreitende Bankenabwicklung vorzulegen, einschließlich harmonisierter Regelungen für die Erhebung einer Bankenabgabe zur Finanzierung der Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen. Ein solches Konzept ist wesentlicher Bestandteil der Vermeidung weiterer, auf Rettungsmaßnahmen für Finanzinstitute zurückgehende, Staatsschulden und damit verbundener Krisensituationen.

c) Maßnahmen zur Gefahrenprävention

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit ihren G20-Partnern die Neugründung des Finanzstabilitätsrates (Financial Stability Board – FSB) vorangetrieben. Zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) fungiert er als globales Frühwarnsystem und entwickelt regulatorische sowie aufsichtliche Maßnahmen, mit denen die Finanzmarktstabilität gestärkt werden kann. Damit leistet er einen entscheidenden Beitrag für eine international konsistente Finanzmarktregulierung.

Zur Vermeidung schädlicher Anreizstrukturen im Finanzsektor hat die Bundesregierung frühzeitig auf einen globalen Konsens zur Regulierung der Vergütungsstrukturen im Finanzmarkt hingewirkt. Die FSB-Standards für solide Vergütungssysteme wurden zügig mit dem Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunternehmen nebst zweier Rechtsverordnungen umgesetzt. Banken und Ver-

sicherungen müssen nunmehr über angemessene, transparente und auf nachhaltige Entwicklung ausgerichtete Vergütungssysteme verfügen. Zudem wurde die Bankenaufsicht ermächtigt, die Auszahlung variabler Vergütungsbestandteile in bestimmten Fällen zu untersagen.

Bisher nicht oder nur teilweise regulierte Finanzmarktakteure werden EU-weit zum ersten Mal einer Regulierung unterworfen. So müssen zukünftig Manager alternativer Investmentfonds, u. a. von Hedgefonds und von Fonds mit privatem Beteiligungskapital, bestimmte Zulassungskriterien erfüllen, deren Einhaltung fortlaufend beaufsichtigt wird. Die entsprechende Richtlinie wird spätestens im Frühjahr 2013 in nationales Recht umgesetzt. Seit Inkrafttreten der EU-Ratingverordnung unterliegen auch die Ratingagenturen, die eine Mitverantwortung am Ausbruch und der Zuspitzung der Finanzkrise tragen, erstmals einer Registrierungspflicht und Aufsicht.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der geänderten Bankenrichtlinie und der geänderten Kapitaladäquanzrichtlinie wurden die Kapital- und Liquiditätsvorschriften deutlich verschärft. In die Verbriefung von Kreditforderungen dürfen Banken nunmehr nur noch investieren, wenn die Emittenten der Verbriefungen einen Anteil von 5 Prozent der verbrieften Risiken selbst behalten. Ab 2015 wird der Selbstbehalt auf 10 Prozent erhöht. Damit wird das Eigeninteresse der Beteiligten erhöht, die sich aus einer Verbriefung ergebenden Risiken sorgfältiger als bisher zu betrachten.

Schließlich wurden Finanzmarktpraktiken, von denen Gefahren für die Stabilität der Finanzmärkte ausgehen können, untersagt. Ungedeckte Leerverkäufe von deutschen Aktien und Staatstiteln der Eurozone sowie Kreditversicherungen auf Staatstitel der Eurozone, die keinen Absicherungszwecken dienen, wurden im Sommer 2010 generell verboten. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat neue Befugnisse erhalten, um in Krisensituationen weitere Geschäfte mit Finanzinstrumenten untersagen zu können. Die Bundesregierung setzt sich mit Nachdruck dafür ein, dass auf europäischer Ebene vergleichbare Maßnahmen eingeführt werden.

d) Effektivere Finanzaufsicht

Neben der Erhöhung der regulatorischen Anforderungen kommt es entscheidend darauf an, die Aufsicht über die Finanzmärkte in Europa zu verbessern. Zum 1. Januar 2011 wurde ein Europäisches Finanzaufsichtssystem (European System of Financial Supervision – ESFS) geschaffen, bestehend aus dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB), drei europäischen Finanzaufsichtsbehörden im Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektor (EBA, EIOPA, ESMA), einem behördenübergreifenden Gemeinsamen Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden (Joint Committee) sowie den nationalen Aufsichtsbehörden. Damit wurde auf europäischer Ebene ein wichtiger Schritt unternommen, die Finanzaufsicht besser zu verzahnen sowie die Kohärenz und Qualität der Finanzaufsicht zu verbessern.

Auf globaler Ebene wird die makroprudentielle Aufsicht durch die nun regelmäßig vom Finanzstabilitätsrat und dem Internationalen Währungsfonds durchgeführten „Frühwarnübungen“ gestärkt.

Auf nationaler Ebene arbeitet die Bundesregierung an der Umsetzung der von den Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP verabschiedeten zehn Eckpunkte zur Reform der nationalen Finanzaufsicht. Diese umfassen u. a. einen konsequenten Ausbau der makroprudentiellen Aufsicht durch die Deutsche Bundesbank sowie die Verbesserung der mikroprudentiellen Aufsicht (Institutsaufsicht), indem die Schnittstellen in der Bankenaufsicht zwischen BaFin und der Deutschen Bundesbank klarer ausgestaltet werden.

e) Stärkung des Verbraucherschutzes

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass auch im Verbraucherschutz im Bereich des Finanzmarktes Verbesserungen notwendig sind. Die christlich-liberale Koalition hat mit dem im April dieses Jahres in Kraft getretenen Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz reagiert. Damit wurden z. B. kurze und verständliche Produktinformationen, sogenannte Beipackzettel, für Finanzprodukte eingeführt. Besonders wichtig ist der Bundesregierung ein wirksamerer Schutz der Anleger vor Falschberatung. Hierzu wurden neue Instrumente für eine effektivere Beaufsichtigung des Vertriebspersonals bei Kreditinstituten geschaffen und die Sanktionsregelungen bei Falschberatungen verschärft.

Zur weiteren Stärkung des Verbraucherschutzes hat die Bundesregierung den Gesetzentwurf zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts vorgelegt. Mit dem Gesetz wird im Bereich des grauen Kapitalmarktes ein mit dem Bankensektor vergleichbares Anlegerschutzniveau geschaffen. Insbesondere werden die Anforderungen an die Beratungsqualität erhöht, indem auch für Finanzanlagenvermittler Sachkundeprüfungen und verpflichtende Beratungsprotokolle eingeführt werden. Außerdem werden diese gewerblichen Vermittler einer stärkeren Kontrolle durch ihre Aufsichtsbehörden unterworfen. Dies beinhaltet die Einrichtung eines zentralen öffentlichen Registers, eine umfassendere laufende Prüfung der Berufspflichten, verpflichtende Haftpflichtversicherungen und Sanktionen bis hin zur Rücknahme der Zulassung für die gewerbliche Finanzanlagenvermittlertätigkeit.

2. Laufende Regulierungsvorhaben im Finanzmarktbereich, die zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden müssen

Obwohl bereits zahlreiche Maßnahmen verabschiedet und in Kraft getreten sind, sind weitere zentrale Regulierungsvorhaben noch im Verhandlungsstadium und müssen zügig zu einem Abschluss gebracht werden.

Dies betrifft insbesondere auf internationaler Ebene den Umgang mit global systemrelevanten Finanzinstituten (SIFIs). Hier werden zunächst die global systemrelevanten Banken identifiziert, deren Zusammenbruch die Stabilität der internationalen Finanzmärkte beeinträchtigen kann. Anschließend werden Instrumente analysiert und vorgeschlagen, um die Verlusttragfähigkeit dieser global systemrelevanten Institute zu stärken sowie im Krisenfall bei nicht ausreichender Verlusttragfähigkeit ihre geordnete – auch grenzüberschreitende – Restrukturierung oder Abwicklung zu ermöglichen. Staaten sollen nicht mehr gezwungen sein müssen, mit Steuergeldern Banken zu stützen, um eine Systemkrise zu vermeiden. Die Bundesregierung begleitet diesen Prozess aktiv weiter. Beschlüsse der G20-Staats- und Regierungschefs zum Umgang mit global systemrelevanten Finanzinstituten werden zum nächsten G20-Gipfel im November 2011 erwartet.

Auf der Grundlage der derzeit von der Europäischen Kommission durchgeführten Konsultation zu Ratingagenturen sind Maßnahmen zu entwickeln, mit denen die Verwendung externer Ratings verringert werden kann. Ziel der Regulierungsinitiativen sollte in erster Linie die Verringerung einer mechanischen Verwendung externer Ratings sowohl durch öffentliche Stellen als auch im privatwirtschaftlichen Bereich sein. Die Verpflichtungen bzw. Anreize für Investoren zu einer eigenständigen Risikobeurteilung sollten daher verstärkt und von den entsprechenden Aufsichtsstellen regelmäßig auf ihre Angemessenheit und Einhaltung hin überprüft werden. Darüber hinaus müssen weitere Maßnahmen geprüft werden, die darauf abzielen, die Ratingqualität zu verbessern, den Wettbewerb im Ratingmarkt zu stärken, zivilrechtliche Haftungsregelungen für Ratingagenturen einzuführen sowie Interessenkonflikte bei Ratingagenturen zu mindern.

Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung für die Einführung einer EU-weiten Finanzmarktsteuer zur Entlastung der nationalen Haushalte infolge der Finanzmarktkrise ein.

Durch eine vollständige Umsetzung der G20-Beschlüsse zur Regulierung der außerbörslichen Derivatemärkte sollen eine verbesserte Marktinfrastruktur erreicht und die aus der Vernetztheit der Finanzmarktteilnehmer folgenden Risiken vermindert werden. Die Bundesregierung setzt sich für eine zügige Verabschiedung des EU-Verordnungsentwurfs ein, nach dem diese Geschäfte künftig grundsätzlich über zentrale Clearingstellen abgewickelt werden müssen. Außerdem soll durch eine Meldepflicht und ein neues zentrales Transaktionsregister die Transparenz in diesem Marktsegment erhöht werden. Dadurch können die Aufsichtsbehörden gezielter gegen systemische Gefahren und Missbräuche vorgehen. In diesem Zusammenhang wird auch der Bereich Rohstoffe und Rohstoffderivate einer genauen Prüfung unterzogen.

Gleichzeitig mit der Anhebung der Aufsichts- und Regulierungsstandards muss verhindert werden, dass die Finanzmarktakteure Geschäftstätigkeiten in den nicht oder wenig regulierten Bereich auslagern. Dies betrifft zum einen nicht-kooperative Jurisdiktionen, in denen keine oder nur eine schwache Regulierung des Finanzmarktes erfolgt. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die Regulierungsstandards in diesen Ländern an internationale Standards anzupassen, um hierdurch die Nutzung von Regulierungsgefällen einzudämmen. Zum anderen muss dem sogenannten Schattenbankensektor stärkere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Hierzu zählen z. B. die Aktivitäten von Zweckgesellschaften, Geldmarktfonds und Hedgefonds. Dabei gilt es zu vermeiden, dass ein großer Teil der Kredit-, Fristen- und Liquiditätsintermediation außerhalb des Bankensektors stattfindet und in diesem Bereich Risiken entstehen, denen gerade mit den umgesetzten Regulierungsmaßnahmen im Bankensektor entgegengewirkt wurde. Der Finanzstabilitätsrat hat sich dieser Problematik angenommen mit dem Ziel, die Transparenz zu verbessern und auf dieser Grundlage zielgenaue Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die Arbeiten auf G20- und EU-Ebene zur Stärkung der Corporate Governance im Finanzsektor müssen rasch zum Abschluss gebracht werden. Die Krise hat die Schwächen in diesem Bereich offen gelegt. So muss sichergestellt werden, dass die Kontrollorgane in den Unternehmen genügend Sachkenntnis haben, um die Produkte und das Risikoprofil des Unternehmens zu verstehen und gegebenenfalls eingreifen zu können. Zwar hat die BaFin auch in diesem Bereich bereits verstärkte Kompetenzen erhalten; der Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung von Finanzakteuren muss jedoch weiterentwickelt werden.

Auf europäischer Ebene wird derzeit die Reform der EU-Einlagensicherungsrichtlinie verhandelt. Die Bundesregierung setzt sich in diesen Verhandlungen dafür ein, die finanzielle Ausstattung und die Funktionsweise der bisherigen Einlagensicherungssysteme zu verbessern, ohne die in Deutschland bewährten Sicherungssysteme wie etwa die Institutssicherung zu gefährden oder die Banken zu überfordern.

Die Harmonisierung der europäischen Finanzaufsicht bietet auch eine Chance für den verstärkten Einsatz grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen. Daher erwartet der Deutsche Bundestag, dass die grenzüberschreitende Verwaltung von Finanzanlagen weiter erleichtert wird und die Bundesregierung im Rahmen der nationalen Gesetzgebung ihren Beitrag dazu leistet. Die Anlage in Finanzprodukte würde so unbürokratischer, effektiver und für den Verbraucher kostengünstiger. Der Finanzplatz Deutschland würde gestärkt. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die grenzüberschreitende Verwaltung von betrieblichen Altersvorsorgeeinrichtungen (Pension-Pooling).

3. Weitere Initiativen

Die Sparkassen sind, wie auch die Genossenschaftsbanken, weitgehend stabil durch die Finanzkrise gekommen. Allerdings bleibt ein zentraler Baustein für eine stabile und wettbewerbsfähige Ausgestaltung des deutschen Finanzplatzes die Neuordnung des Landesbankensektors. Die Verantwortung hierfür liegt bei den Eigentümern der Landesbanken, also bei den Ländern und den Sparkassen. Die Bundesregierung unterstützt die Restrukturierungsbemühungen und die weitergehende Konsolidierung sowie die Schaffung tragfähiger Geschäftsmodelle bei den Landesbanken.

Im Zuge der laufenden Reform der nationalen Finanzaufsicht soll der Verbraucherschutz einbezogen werden. Derzeit wird geprüft, welche Aufgaben im Bereich des finanziellen Verbraucherschutzes notwendigerweise bei der BaFin angesiedelt werden müssen, ohne dabei ihre übrigen Aufgaben zu beeinträchtigen. Die Einrichtung einer unabhängigen Stiftung für Finanzprodukte nach dem Vorbild der Stiftung Warentest wird ebenfalls geprüft. Des Weiteren soll das Berufsbild des Honorarberaters gesetzlich verankert werden, um Transparenz für die Kunden hinsichtlich der Provisionsabhängigkeit von Finanzberatern zu schaffen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. bei der effektiven Regulierung der Finanzmärkte weiterhin konsequent und mit Augenmaß vorzugehen und dauerhaft für ein stabileres und widerstandsfähigeres Finanzsystem zu sorgen;
2. die Einhaltung neuer regulatorischer Vorgaben aufgrund bereits beschlossener Reformvorhaben zu überwachen und regelmäßig zu überprüfen, ob die angestrebten Regulierungsziele erreicht werden;
3. sich dafür einzusetzen, dass die auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene noch nicht vollendeten Reformvorhaben zügig abgeschlossen werden; insbesondere die Arbeiten der G20 und des Finanzstabilitätsrates zu den systemrelevanten Instituten sowie zur Regulierung des Schattenbankensystems müssen weiter vorangetrieben werden;
4. sich dafür einzusetzen, dass die bereits verabschiedeten internationalen Beschlüsse zur verstärkten Finanzmarktregulierung in allen beteiligten Staaten vollständig und international konsistent umgesetzt werden, um Wettbewerbsverzerrungen und die Nutzung von Regulierungsgefällen zu vermeiden; dies betrifft unter anderem die Einführung der Beschlüsse des Baseler Ausschusses in weiteren Ländern und die Umsetzung der internationalen Vorgaben zu den Vergütungsstandards;
5. unter Berücksichtigung der seit der Finanzkrise und der Staatsschuldenkrise gewonnenen Erkenntnisse eine umfassende und systematische Folgebewertung der Ursachen für eingetretene und potentielle Instabilitäten der Finanzmärkte vorzunehmen und die bisher umgesetzten und eingeleiteten Regulierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Ergebnisse dieser Folgebewertung zu evaluieren.

Berlin, den 29. Juni 2011

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333